

CURRENT DEVELOPMENTS

Die Michigan Guidelines on Refugee Freedom of Movement, oder: so brisant ist das geltende Recht

DANA SCHMALZ — 29 May, 2017



Die Michigan Guidelines sind ein Dokument, in welchem WissenschaftlerInnen das bestehende Flüchtlingsrechts zu einem bestimmten Aspekt zusammenfassen. Sie sind „nur“ eine Expertenmeinung – und dabei doch nicht wenig: Sie werden von Gerichten zur Auslegung des Rechts herangezogen und stehen so selbst an der Schwelle zum Rechtlichen. In jedem Fall können sie die Debatten über Rechtmäßigkeit von staatlichem Handeln im Bereich Flüchtlingsschutz und Migrationskontrolle rahmen. Sie tragen die wesentlichen Rechtsvorschriften zusammen und legen eine Interpretation vor, welche wenn auch nicht unbedingt unumstritten, so zumindest von breitem Konsens getragen und alles andere als exzentrisch ist.

Die Guidelines erscheinen im Rhythmus von zwei Jahren zu wechselnden Themen, die diesjährigen widmen sich dem Thema *Refugee Freedom of Movement* – dem vielleicht drängendsten unter vielen drängenden Themen des Fachs gegenwärtig. Freizügigkeit und Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen bildet einen Bereich, in welchem die Praxis von Staaten vielfach mit dem geltenden internationalen Recht in Konflikt steht: Bei der Inhaftierung von Flüchtlingen, bei Einschränkungen ihrer Freizügigkeit im Aufnahmestaat, bei Maßnahmen der Grenzsicherung.

Kein einseitiges Anklagen

Doch die Guidelines sind eines sicherlich nicht: einseitiges, mahnendes Anklagen der Politik mit Verweis auf Rechtsvorschriften. Sie sind ein Instrument, welches im besten Sinne um Ausgewogenheit bemüht ist, welches das Recht als Medium der Versachlichung von widerstreitenden Interessen und Sichtweisen versteht und welches dementsprechend die ausgleichenden normativen Erwägungen freizulegen versucht. So halten die Guidelines einleitend fest, dass die Freizügigkeit von Flüchtlingen für jeglichen effektiven Schutz wesentlich ist und als Grundsatz sowohl in der Genfer Flüchtlingskonvention angelegt, wie auch durch den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vorausgesetzt. Zugleich betonen sie, dass dieses Prinzip der Freizügigkeit auf andere rechtlich verankerte Interessen trifft: effektive Grenzkontrollen durchzuführen, die Belange der bestehenden Gemeinschaft zu schützen, Menschenhandel zu bekämpfen.

Recht, jedes Land zu verlassen

Die *Michigan Guidelines* sind also bemüht, die Weise zu verdeutlichen, in welcher das bestehende Recht die jeweils widerstreitenden Interessen in Ausgleich gebracht hat, beziehungsweise eine Auslegung anzubieten, welche diesen Ausgleich sucht. Der erste Aspekt, in welchem der Grundsatz der Freizügigkeit von Flüchtlingen näher beleuchtet wird, ist das Recht überhaupt aufzubrechen. Der Art. 12 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) legt das Recht nieder, jedes Land, auch das eigene Herkunftsland, zu verlassen. Es ist in diesem Bereich, dass entgegenstehende staatliche Interessen, die Bewegungsfreiheit einzuschränken, am schwächsten wiegen: In besonderen Konstellationen können nationale Sicherheit, öffentliche Gesundheit oder die Rechte anderer zwar zur Rechtfertigung von Einschränkungen herangezogen werden – aber nur insoweit diese Einschränkung durch gesetzliche Regelung vorgesehen und verhältnismäßig ist.

Die Guidelines spezifizieren einige Fälle, in welchen eine Einschränkung gerade nicht als rechtmäßig geltend kann: Die eigene Sicherheit des Individuums kann nicht als Begründung herangezogen werden, um ihr oder ihm die Ausreise zu verweigern (para. 6). Ebenso kann das Ziel, Schleuserei zu unterbinden, nicht dazu dienen, Menschen die Ausreise zu untersagen: Dass möglicherweise die Einreisevorschriften eines anderen Staates verletzt werden, fällt nicht unter den *ordre-public*-Vorbehalt des Art. 12 IPbPR (para. 7). Und selbst wenn es um Menschenhandel geht, müssen sich staatliche Maßnahmen vorrangig gegen die Praktiken der Menschenhändler richten und dürfen nicht bei den die Ausreise anstrebenden Personen ansetzen (para. 8).

Die Ausführungen sind wichtig mit Blick auf Staaten, in welchen die Ausreise mittelbar oder unmittelbar beschränkt wird. In Eritrea beispielsweise ist ausnahmslos ein Ausreisevisum erforderlich, welches nur unter inkonsistenten und intransparenten Kriterien vergeben wird (vgl. einen Bericht des UK Home Office dazu). Doch die Ausführungen sind auch brisant angesichts der gegenwärtigen Migrationspolitik der Europäischen Union: Deren Mitgliedsstaaten stellen, wie beispielsweise in der Erklärung von Malta im Februar diesen Jahres ausgeführt, eine „wirksame Kontrolle [der] Außengrenzen“ und die Eindämmung „illegale[r] Zuwanderungsströme“ obenan, und setzen dabei wesentlich auf die Zusammenarbeit mit Libyen als wichtigem Transitland. Dass Libyen mit der Inhaftierung von Migranten bis hin zu Folter sich massiver Menschenrechtsverletzungen schuldig macht, hält ein Report der Vereinten Nationen von verganginem Dezember fest. Auf Grundlage der *Michigan Guidelines* lässt sich darüber hinaus betonen: Das Ziel der Migrationskontrolle der EU kann nicht rechtfertigen, dass in der Zusammenarbeit mit Libyen systematisch Anreize geschaffen werden, um die dortige Ausreise von Migranten zu verhindern.

Zugang zu Schutz

Ebenso brisant für die derzeitige Ausrichtung der europäischen Migrationspolitik – und diejenige zahlreicher weiterer Staaten – sind die Ausführungen zum Zugang zu Schutz. Hier zeigt sich der obengenannte Konflikt zwischen staatlichen Interessen an Kontrolle und der Freizügigkeit von Asylsuchenden am deutlichsten: Mit der Ankunft auf dem Territorium bzw. sobald sie unter die Hoheitsgewalt des betreffenden Staates fallen, kommen Migranten sämtliche Rechte der Menschenrechtsabkommen zu. Das hat dazu geführt, dass Staaten zunehmend bereits diesen ersten Kontakt zu unterbinden versuchen, also in einer „schizophrenen Haltung“ (vgl. Hathaway/Gammelthoft-Hansen 2015) hohe Schutzstandards aufrechterhalten und zugleich den Zugang zu eben jenem Schutz nach Kräften einschränken.

Die *Michigan Guidelines* halten in diesem Zusammenhang zunächst fest, dass das Refoulement-Verbot sowohl im Staat wie schon an Grenze gilt (para. 9). Zu den potentiell wirkmächtigsten der Artikel gehört dann die Feststellung, dass ein Staat kein physisches Zugangshindernis schaffen darf ohne zugleich Möglichkeiten des Zugangs bereitzustellen. In einfacher Sprache: Mauer nur mit Tor. Das mag selbstverständlich erscheinen, weil sonst die normative Idee des Flüchtlings – als der Person, über deren Zugang der Staat ausnahmsweise nicht willkürlich entscheiden kann – ins Leere lief, ausgehöhlt würde. Der Flüchtlingsschutz, welcher sich „gänzlich erfolgreich“ vor allen Schutzbedürftigen zurückgezogen hat, hätte wohl seinen Namen nicht mehr verdient. Doch die scheinbare Selbstverständlichkeit dieser Feststellung steht im Kontrast mit der Wirklichkeit vielerorts – beispielsweise in Melilla.

In diesem Punkt könnten die *Guidelines* gerade deshalb einflussreich werden, weil sie mit einer Eindeutigkeit argumentieren, welche in der Frage sonst nicht besteht. So stellt Moria Paz beispielsweise dar, wie sich der Widerstreit zwischen universellen Menschenrechten und staatlichen Anspruch auf Migrationskontrolle am Entstehen von Grenzzäunen kristallisiert, und argumentiert, dass die angemessene rechtliche Reaktion keineswegs ausgemacht sei. Die *Michigan Guidelines* setzen demgegenüber – durchaus überzeugend – bei einem „Verständnis der Pflicht des Non-Refoulement in gutem Glauben“ an, welches verlange, dass Staaten in sinnvoller Weise Möglichkeiten bereitstellen, um einen Schutzanspruch auch geltend zu machen.

Freiheit und Freizügigkeit nach Ankunft

Nach den verschiedenen Aspekten von Freizügigkeit auf internationaler Ebene behandeln die *Guidelines* auch die Frage nach Bewegungsfreiheit und Freizügigkeit von Flüchtlingen nach ihrer Ankunft in einem Aufnahmestaat. Das betrifft die Bedingungen von Inhaftierung, aber auch sonstige Einschränkungen wie beispielsweise in Deutschland durch die Residenzpflicht. Wiederum zeichnen die *Guidelines* den normativen Kompromiss zwischen Kontrollinteresse und Bewegungsfreiheit nach: So ist eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen in den allerersten Momenten nach Ankunft zulässig, insoweit sie gesetzlich vorgesehen ist und verhältnismäßig angesichts des verfolgten Ziels, beispielsweise der Identitätsfeststellung dient (para. 15). Jegliche spätere Inhaftierung muss individuell begründet werden und unterliegt strengen Rechtfertigungsmaßstäben (para. 16).

Doch nicht nur die Inhaftierung, sondern auch jede Beschränkung der Freizügigkeit, sei es in rechtlicher oder tatsächlicher Weise, ist nur unter Vorbehalt zulässig (para. 19, 20). Dieser Maßstab gilt nicht erst nach Anerkennung des Schutzanspruchs, sondern auch für Asylsuchende, welche noch auf die Bearbeitung ihres Asylantrags warten (para. 18). Die im deutschen Asylrecht vorgesehene räumliche Beschränkung der Aufenthaltsgenehmigung während des Asylverfahrens (§56 AsylG) kann in dieser Pauschalität dem Maßstab kaum genügen: Eine lediglich Asylsuchende betreffende Beschränkung der Freizügigkeit kann den Maßstäben des Art. 12 Abs. 1, 3 i.V.m. Art. 26 IPbPR nicht genügen (para. 19). Die *Michigan Guidelines on Refugee Freedom of Movement* führen auch in dieser Hinsicht vor Augen, dass das internationale Flüchtlingsrecht etwas zu sagen hat – und etwas fordert.

Dana Schmalz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften in Göttingen.

Cite as: Dana Schmalz, “Die Michigan Guidelines on Refugee Freedom of Movement, oder:

so brisant ist das geltende Recht", Völkerrechtsblog, 29 May 2017, doi: 12345678.

ISSN 2510-2567

Tags: Flüchtlingsrecht, Menschenrechte



Related

Grenzenloses Recht. Dem
Völkerrechtshistoriker Jörg Fisch
zum 70. Geburtstag
28 April, 2017
In "Current Developments"

Die Büchse der Pandora
13 April, 2017
In "Current Developments"

Kulturgüter – Neue Narrative für
den Umgang mit dem
postkolonialen Erbe
24 May, 2017
In "Current Developments"

PREVIOUS POST



Kulturgüter – Neue Narrative für
den Umgang mit dem
postkolonialen Erbe

NEXT POST

This is the most recent story.

No Comment

Leave a reply

Logged in as ajv2016. Log out?

SUBMIT COMMENT

☐ Notify me of follow-up comments by email.

☐ Notify me of new posts by email.